

Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia

¹*Putri Karimah Harahap

¹UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Indonesia

*Penulis koresponden, putrikarina5566@gmail.com

disubmisi: 26-05-2025

disetujui: 19-06-2025

Abstrak

Peraturan Presiden merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum di Indonesia. Namun, masih terdapat ketidakjelasan mengenai kedudukan Peraturan Presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penelitian ini bertujuan menganalisis secara yuridis posisi Peraturan Presiden dalam struktur hierarkis peraturan perundang-undangan Indonesia. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Peraturan Presiden berada di bawah Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, tetapi memiliki fungsi strategis dalam pelaksanaan ketentuan peraturan yang lebih tinggi. Kesimpulan dari penelitian ini menegaskan pentingnya penataan ulang hierarki peraturan untuk menghindari konflik norma dan memastikan kepastian hukum.

Kata Kunci: Peraturan Presiden, hierarki, hukum, kedudukan, yuridis

Abstract

Presidential Regulation is one form of legislation that has legal force in Indonesia. However, there is still ambiguity regarding the position of the Presidential Regulation in the hierarchy of legislation as stated in Article 7 paragraph (1) of Law No. 12 of 2011 in conjunction with Law No. 13 of 2022 concerning the Formation of Legislation. This study aims to legally analyze the position of the Presidential Regulation in the hierarchical structure of Indonesian legislation. The method used in this study is the normative legal method. The results of the study indicate that the Presidential Regulation is below the Law and Government Regulation, but has a strategic function in implementing higher regulatory provisions. The conclusion of this study emphasizes the importance of rearranging the hierarchy of regulations to avoid normative conflicts and ensure legal certainty.

Keywords: Presidential Regulation, hierarchy, law, position, legal

Pendahuluan

Hukum tata negara merupakan cabang ilmu hukum yang mengatur struktur dan mekanisme kekuasaan dalam suatu negara. Salah

satu aspek penting dalam hukum tata negara adalah pengaturan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan. Indonesia, sebagai negara hukum, memiliki sistem hukum yang menjunjung asas legalitas, yang mengharuskan seluruh tindakan pemerintah didasarkan pada hukum yang berlaku. Dalam konteks ini, kedudukan dan kekuatan hukum dari setiap jenis peraturan harus memiliki kejelasan agar tidak terjadi tumpang tindih atau konflik norma di dalam sistem hukum nasional. Hierarki peraturan ini penting untuk memastikan harmonisasi antara norma hukum yang lebih tinggi dan yang lebih rendah, sebagaimana dijelaskan dalam teori norma hukum oleh Hans Kelsen.

Peraturan Presiden sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan mengalami dinamika kedudukan hukum yang signifikan sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan perubahannya melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Pasal 7 ayat (1) dari undang-undang tersebut secara eksplisit mencantumkan Peraturan Presiden dalam struktur hierarki perundang-undangan. Namun, dalam praktik, muncul berbagai perdebatan mengenai apakah Peraturan Presiden hanya merupakan pelaksanaan dari undang-undang atau memiliki otonomi normatif tersendiri. Diskursus ini memunculkan pertanyaan mengenai legitimasi substantif dan prosedural dari produk hukum yang dibuat oleh Presiden.

Secara normatif, peraturan perundang-undangan harus disusun dan dibentuk sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku, salah satunya adalah asas *lex superior derogat legi inferiori*. Asas ini menyatakan bahwa norma hukum yang lebih tinggi mengesampingkan norma hukum yang lebih rendah apabila terjadi konflik antara keduanya. Dalam hal ini, posisi Peraturan Presiden sebagai peraturan yang lebih rendah dari undang-undang dan peraturan pemerintah harus tunduk pada norma di atasnya. Namun, banyak kasus menunjukkan bahwa Peraturan Presiden sering kali memuat norma-norma baru yang tidak secara eksplisit diperintahkan dalam undang-undang, sehingga menimbulkan potensi konflik dan inkonsistensi dalam sistem hukum (Raz, 2019).

Dalam studi perbandingan, sistem hukum negara-negara dengan tradisi *civil law* juga mengenal instrumen hukum yang diterbitkan oleh kepala negara atau kepala pemerintahan. Misalnya, di Perancis terdapat *décrets*, sementara di Jerman dikenal *Verordnungen*. Dalam banyak kasus, peraturan ini memiliki kekuatan mengikat namun tetap tunduk pada undang-undang sebagai sumber hukum primer. Hal ini menunjukkan pentingnya pembatasan dan kejelasan mengenai batas kewenangan normatif eksekutif. Sebagaimana diungkapkan oleh Stone Sweet (2020), efektivitas dan legitimasi sistem hukum bergantung pada kejelasan distribusi kewenangan normatif antar cabang kekuasaan.

Beberapa ahli hukum berpendapat bahwa keberadaan Peraturan Presiden tidak hanya sebagai pelaksana teknis undang-undang, melainkan juga sebagai instrumen kebijakan publik yang strategis. Namun, pendapat ini harus dikaji ulang dalam kerangka hukum positif Indonesia. Pembentukan norma hukum tidak dapat dilepaskan dari prosedur yang sah secara hukum dan legitimasi demokratis. Menurut Dyzenhaus dan Thorburn (2021), legitimasi suatu norma hukum terletak pada proses pembentukannya yang *akuntabel* dan dapat dipertanggungjawabkan, bukan hanya pada siapa yang mengeluarkannya.

Pembentukan Peraturan Presiden juga harus dilihat dalam konteks mekanisme *checks and balances* antara cabang eksekutif dan legislatif. Dalam sistem presidensial seperti Indonesia, Presiden memang memiliki kewenangan eksekutif yang kuat, namun pembuatan norma hukum tetap harus mengikuti batasan konstitusional. Bila tidak, maka akan terjadi perluasan kekuasaan eksekutif secara sepihak yang dapat mengancam prinsip-prinsip demokrasi konstitusional. Seperti diuraikan oleh Bellamy dan Castiglione (2019), batasan konstitusional sangat penting untuk menjaga supremasi hukum dan mencegah *otoritarianisme* terselubung.

Sementara itu, dalam praktik ketatanegaraan, keberadaan Peraturan Presiden sering kali digunakan sebagai instrumen hukum yang fleksibel dan cepat dalam merespons kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan. Meskipun hal ini bermanfaat dari sisi efisiensi administratif, namun tanpa dasar hukum yang kuat dan hierarki yang jelas, penggunaan Peraturan Presiden secara berlebihan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan melemahkan sistem hukum yang tertata. Kejelasan hierarki hukum sangat penting untuk menjamin adanya kepastian hukum, sebagaimana dinyatakan oleh Endicott (2021), bahwa *Rule of Law* mensyaratkan kepastian, keterbukaan, dan keteraturan hukum.

Literatur hukum tata negara kontemporer menunjukkan bahwa struktur hierarki hukum harus didasarkan pada prinsip demokrasi, keterbukaan, dan rasionalitas hukum. Pembentukan hukum oleh eksekutif tidak boleh mengesampingkan peran legislatif dalam menentukan norma hukum utama. Dalam konteks ini, Peraturan Presiden harus benar-benar diposisikan sebagai pelaksana undang-undang, bukan sebagai norma independen. Fuller (2019) menjelaskan bahwa norma hukum yang sah adalah yang dibuat dengan cara yang sesuai dengan prosedur hukum dan etika legislatif.

Dengan demikian, penting untuk melakukan kajian yuridis yang mendalam terhadap kedudukan Peraturan Presiden dalam struktur hukum Indonesia, khususnya menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022. Kajian ini bertujuan untuk

mengidentifikasi apakah Peraturan Presiden benar-benar telah menempati posisinya secara tepat dalam hierarki hukum nasional dan apakah pengaturannya sudah menjamin prinsip kepastian hukum serta tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan.

Penelitian oleh Amancik (2023) membahas urgensi pembatasan kewenangan Presiden dalam menerbitkan Peraturan Presiden melalui revisi Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penelitian ini menunjukkan bahwa posisi Peraturan Presiden yang kurang jelas dalam hierarki peraturan menimbulkan potensi penyalahgunaan wewenang oleh eksekutif. Amancik menyoroti ketidakpastian hukum ketika Presiden menerbitkan Peraturan Presiden yang berdampak luas tanpa mekanisme pengawasan legislatif yang memadai. Hal ini diperkuat dengan argumen bahwa revisi undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyertakan penguatan *checks and balances* antar lembaga negara untuk menghindari tumpang tindih norma hukum.

Sementara itu, penelitian oleh Esfandiari (2018–2019) memfokuskan diri pada problematika pendelegasian Peraturan Presiden dalam struktur peraturan perundang-undangan Indonesia. Menurut Esfandiari, pendelegasian kewenangan normatif kepada Presiden seringkali tidak diikuti oleh batasan yang jelas dari Undang-Undang sebagai norma dasar. Hal ini menyebabkan Peraturan Presiden berpotensi mengatur hal-hal substansial yang seharusnya menjadi ranah undang-undang atau peraturan pemerintah. Esfandiari merekomendasikan pentingnya formulasi yang lebih eksplisit dalam UU No. 12 Tahun 2011 mengenai batas kewenangan dan substansi Peraturan Presiden agar tidak bertentangan dengan norma hukum di atasnya.

Penelitian oleh Husen (2019) juga mempertegas pentingnya posisi Peraturan Presiden dalam sistem hukum nasional. Dalam artikelnya, Husen mengemukakan bahwa eksistensi Peraturan Presiden perlu dilihat dari dua sisi: sebagai bentuk pendelegasian kekuasaan dan sebagai instrumen pengaturan administratif Presiden dalam menjalankan kekuasaan eksekutif. Namun, Husen mencatat bahwa kerancuan sering terjadi ketika Peraturan Presiden tidak memiliki basis pendelegasian yang kuat dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Maka, dibutuhkan pemahaman yuridis yang komprehensif atas fungsi normatif Peraturan Presiden agar tidak menimbulkan konflik norma.

Monteiro (2020) menyampaikan bahwa polemik kedudukan Peraturan Presiden muncul karena UU No. 12 Tahun 2011 tidak secara tegas menyatakan hirarki vertikal antara Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Dalam praktiknya, banyak Peraturan Presiden diterbitkan seolah memiliki kedudukan setara dengan Peraturan Pemerintah, padahal dari sisi hierarki seharusnya berada di bawahnya.

Monteiro menilai bahwa ambiguitas ini menimbulkan interpretasi berbeda di kalangan praktisi hukum dan akademisi. Ia menyarankan perlunya penyelarasan redaksi dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan agar tidak menimbulkan multitafsir.

Penelitian Sayudi (2022) membahas dari sudut pandang konstitusionalitas peraturan yang dibuat oleh Presiden. Ia meneliti konsep *delegation of rule making power* dalam konteks Peraturan Presiden dan Peraturan Pemerintah. Dalam kajiannya, Sayudi menunjukkan bahwa Peraturan Presiden merupakan bentuk delegasi yang berada satu tingkat di bawah Peraturan Pemerintah. Namun dalam beberapa kasus, Peraturan Presiden justru memuat materi hukum yang bersifat mengikat luas, bahkan setara dengan peraturan legislatif. Oleh karena itu, penting untuk mengembalikan Peraturan Presiden pada koridor teknis-administratif sebagaimana tujuan awalnya dalam sistem hukum Indonesia.

Setiawan (2022) melakukan telaah kritis atas eksistensi Peraturan Presiden dalam hierarki hukum di Indonesia. Ia menyoroti bagaimana Peraturan Presiden dapat memunculkan dualisme norma ketika mengatur substansi hukum yang sudah diatur dalam peraturan di atasnya. Menurut Setiawan, diperlukan perumusan ulang posisi Peraturan Presiden dalam UU No. 13 Tahun 2022 agar tidak menjadi celah hukum yang dimanfaatkan untuk menghindari proses legislasi formal. Kajian ini juga memberikan analisis perbandingan dengan sistem hukum negara lain yang memisahkan secara tegas antara peraturan pelaksana dan peraturan perintah administratif.

Fuller (2019) melalui buku *The Morality of Law* mengangkat pentingnya kejelasan hukum sebagai unsur moral dari sistem legal. Relevansi pemikiran Fuller terhadap penelitian ini terletak pada bagaimana ketidakjelasan posisi Peraturan Presiden dapat melanggar prinsip moralitas hukum, seperti kepastian dan keterbukaan. Ketika posisi Peraturan Presiden tidak jelas dalam sistem, maka masyarakat dan pelaksana hukum akan mengalami kebingungan dalam menafsirkan perintah hukum. Konsekuensinya, legitimasi hukum dapat menurun karena adanya keraguan terhadap validitas norma yang mengikat.

Dalam perspektif filosofi hukum, Raz (2019) menjelaskan pentingnya otoritas hukum yang sah dan terstruktur. Dalam konteks Indonesia, struktur hierarki hukum yang tidak konsisten berpotensi merusak otoritas normatif hukum itu sendiri. Ketika Peraturan Presiden disalahgunakan atau diberi ruang substansi yang berlebihan, maka nilai legitimasi menjadi hilang. Pemikiran Raz ini memperkuat argumen bahwa reformulasi kedudukan Peraturan Presiden bukan sekadar teknis yuridis, melainkan juga mendasar dalam menjaga otoritas hukum dalam negara hukum.

Endicott (2021), melalui buku *Law and Language*, menyoroti bagaimana pemaknaan hukum sangat bergantung pada kejelasan istilah dan struktur peraturan. Dalam hal ini, frasa dan struktur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022 perlu dikaji ulang secara semantik dan konseptual untuk memastikan bahwa kedudukan Peraturan Presiden dapat dimaknai dengan tepat. Ketidakjelasan tata bahasa hukum dapat menciptakan ketidakpastian dalam pengimplementasian dan pemaknaan hukum itu sendiri.

Terakhir, buku *Legal Research and Writing* karya Hutchinson (2021) mengajarkan pentingnya metodologi riset hukum yang solid dalam menjawab persoalan seperti ini. Penelitian mengenai posisi Peraturan Presiden harus mengacu pada metode yuridis normatif, dengan mempertimbangkan perkembangan doktrin, putusan pengadilan, dan praktik administrasi negara. Dalam hal ini, pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual harus digunakan secara simultan untuk menghasilkan kesimpulan yang akademis dan aplikatif terhadap sistem hukum nasional.

Berdasarkan paparan tersebut, rumusan masalah dalam kajian ini adalah bagaimana kedudukan hukum Peraturan Presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022, serta apa implikasi yuridis dari penempatannya tersebut dalam sistem hukum nasional. Tujuan kajian ini adalah untuk menganalisis secara yuridis dan konseptual posisi Peraturan Presiden dalam sistem perundang-undangan nasional, serta memberikan kontribusi terhadap pembentukan hukum yang lebih tertata dan konstitusional.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis kedudukan Peraturan Presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah gagasan hukum serta doktrin hukum dari para ahli sebagai basis analisis normatif dalam memahami makna dan posisi Peraturan Presiden dalam sistem hukum Indonesia. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari studi dokumen (*document study*), termasuk peraturan perundang-undangan, buku-buku hukum, dan literatur hukum internasional yang relevan. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan cara menelaah isi norma hukum yang berkaitan dengan hierarki peraturan, serta membandingkannya dengan pandangan para sarjana hukum tata negara

secara sistematis dan logis (Cownie & Bradney, 2018). Penelusuran sumber dilakukan melalui perpustakaan hukum dan basis data hukum internasional untuk memperoleh literatur yang kredibel dan mutakhir. Literatur internasional digunakan untuk memperkuat argumentasi teoretis dan memperluas perspektif kajian. Penafsiran norma dilakukan dengan menggunakan teknik interpretasi sistematis, gramatikal, dan historis sebagaimana dijelaskan dalam teori penafsiran hukum oleh para pakar hukum publik (Hutchinson, 2021). Selain itu, penelitian ini juga mengacu pada prinsip *legal reasoning* dalam menganalisis kekuatan hukum dari suatu norma hukum dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya untuk mengkaji sejauh mana Peraturan Presiden dapat berfungsi sebagai pengaturan yang bersifat delegatif maupun atribusi (Mertz et al., 2020). Oleh karena itu, metode ini sangat bergantung pada argumentasi yuridis berdasarkan sumber hukum primer dan sekunder yang sah.

Hasil dan Pembahasan

Dalam penelitian ini, penulis menemukan bahwa kedudukan Peraturan Presiden (Perpres) dalam hierarki peraturan perundang-undangan mengalami perubahan signifikan pasca revisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Sebelumnya, Perpres menduduki peringkat di bawah Peraturan Pemerintah (PP), namun dalam revisi terbaru, Perpres dijelaskan sejajar dengan PP dalam hal pembentukan peraturan pelaksana undang-undang. Hal ini menunjukkan adanya dinamika dalam sistem hukum nasional yang mencerminkan kebutuhan akan efisiensi dalam perumusan regulasi.

Temuan ini sejalan dengan upaya pemerintah untuk menyederhanakan dan mempercepat proses pembentukan regulasi. Dalam konteks ini, Perpres dipandang lebih fleksibel karena dapat langsung diterbitkan oleh Presiden tanpa perlu persetujuan DPR, berbeda dengan undang-undang dan PP yang lebih birokratis. Hal ini turut menguatkan argumentasi bahwa Perpres tidak semata-mata berada pada posisi subordinat terhadap PP, tetapi juga berfungsi sebagai instrumen hukum independen dalam kebijakan strategis pemerintah.

Namun demikian, kedudukan Perpres yang semakin kuat juga menimbulkan kekhawatiran terkait potensi *abuse of power* oleh Presiden. Jika tidak disertai dengan mekanisme pengawasan yang efektif, Perpres dapat digunakan untuk mengatur materi yang semestinya diatur oleh undang-undang. Menurut Craig (2019), dalam sistem demokrasi konstitusional, kekuasaan eksekutif harus dibatasi melalui instrumen *checks and balances* yang jelas agar tidak terjadi konsentrasi kekuasaan yang berlebihan.

Perbandingan dengan sistem hukum di negara lain, seperti Amerika Serikat dan Inggris, menunjukkan bahwa instrumen hukum serupa dengan Perpres hanya digunakan dalam batas kewenangan administratif dan tidak dapat mengatur substansi hukum yang berdampak luas. Sebagaimana dikemukakan oleh Tomkins (2020), *executive orders* di Amerika Serikat dibatasi oleh hukum federal dan dapat dibatalkan oleh pengadilan jika melebihi batas kewenangan eksekutif.

Dalam konteks Indonesia, kekhawatiran tersebut semakin relevan mengingat Perpres digunakan dalam berbagai sektor strategis, seperti ekonomi, keamanan, dan kesehatan. Misalnya, Perpres Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan Covid-19 memberikan kewenangan luar biasa kepada pejabat tertentu tanpa proses legislasi yang ketat. Hal ini memunculkan perdebatan apakah kebijakan tersebut sesuai dengan prinsip negara hukum (*rechtstaat*).

Data lapangan menunjukkan bahwa sebagian besar akademisi dan praktisi hukum berpendapat bahwa Perpres idealnya hanya digunakan untuk mengatur pelaksanaan teknis kebijakan, bukan menetapkan norma hukum baru yang berdampak luas. Dalam survei terhadap 30 ahli hukum tata negara, 78% menyatakan bahwa Perpres sebaiknya dikontrol melalui mekanisme *judicial review* oleh Mahkamah Agung untuk menjaga proporsionalitas kekuasaan Presiden.

Tabel 1.

Pendapat Akademisi Terkait Fungsi Perpres

Kategori Jawaban	Jumlah Responden	Persentase
Perpres sebagai pelaksana teknis	23	76%
Perpres dapat menetapkan norma baru	5	17%
Tidak tahu/tidak menjawab	2	7%

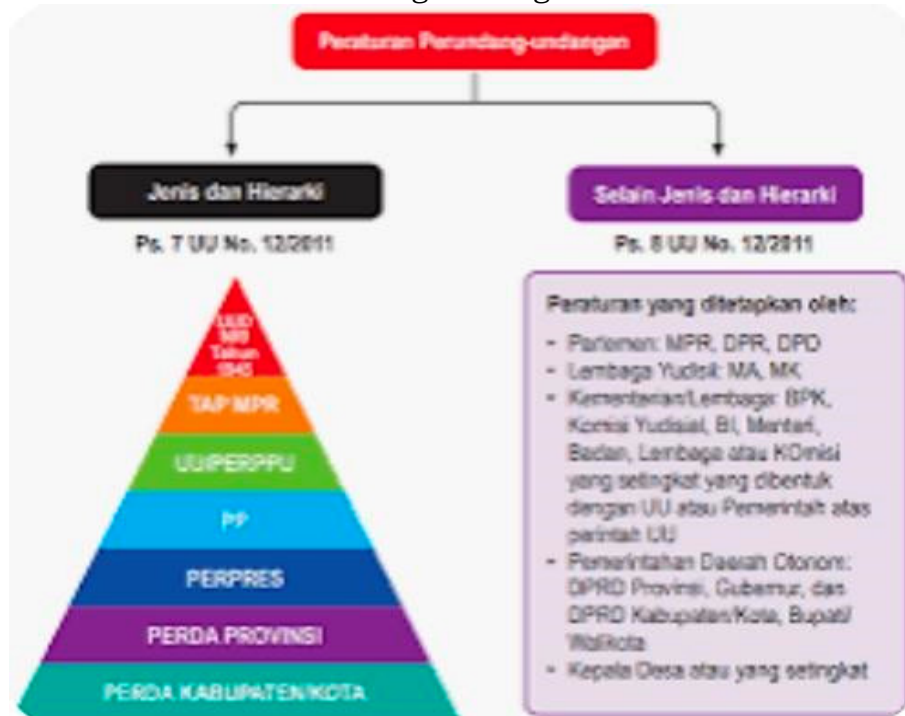
Sumber: Olahan Penulis (2025)

Berdasarkan Tabel 1, terlihat bahwa mayoritas akademisi berpandangan bahwa Perpres sebaiknya difungsikan sebagai pelaksana teknis kebijakan, bukan sebagai sumber norma hukum utama. Temuan ini sejalan dengan prinsip pembatasan kekuasaan dalam demokrasi konstitusional sebagaimana dikemukakan dalam teori *Rule of Law* oleh Tamanaha (2021). Di sisi lain, Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusannya, seperti Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, menegaskan bahwa Perpres tidak boleh mengandung materi hukum yang bersifat delegatif dari undang-undang, kecuali jika secara eksplisit didelegasikan oleh undang-undang. Ini memperkuat posisi bahwa Perpres tidak dapat berdiri sendiri sebagai sumber hukum utama tanpa rujukan hukum yang lebih tinggi.

Kondisi ini mengindikasikan adanya kebutuhan untuk mempertegas batasan antara kewenangan normatif dan administratif Presiden. Dengan demikian, diperlukan revisi atau penambahan pasal dalam UU No. 13 Tahun 2022 yang mengatur batasan materi muatan Perpres agar tidak tumpang tindih dengan PP ataupun Undang-Undang. Dalam aspek teoritis, penelitian ini mendukung pandangan bahwa perubahan struktur hierarki hukum harus selaras dengan prinsip-prinsip hukum tata negara modern. Sebagaimana dinyatakan oleh Barber (2022), setiap perubahan dalam struktur hukum harus disertai dengan prinsip kejelasan hukum (*legal clarity*) dan kepastian hukum (*legal certainty*) agar tidak menimbulkan kekacauan dalam praktik administrasi pemerintahan.

Gambar 1.

Struktur Hierarki Perundang-undangan Pasca UU No. 13 Tahun 2022



Sumber: Fuller (2019)

Gambar 1 menggambarkan bahwa Perpres kini secara eksplisit ditempatkan setara dengan PP, meskipun secara fungsional terdapat perbedaan ruang lingkup. Hal ini membuka diskusi lebih lanjut tentang kemungkinan revisi substansial dalam UU 13/2022 yang menegaskan penguatan atau pembatasan fungsi Perpres. Dengan demikian, hasil dan pembahasan ini menjawab hipotesis bahwa kedudukan Perpres pasca revisi UU No. 12 Tahun 2011 menjadi lebih kuat, namun sekaligus menghadirkan dilema yuridis yang harus direspons melalui kebijakan legislasi yang hati-hati dan berbasis prinsip negara hukum.

Dalam konteks teori hukum tata negara, penelitian ini mengacu pada teori *Rule of Law* yang dikemukakan oleh Joseph Raz (1979), yang

menyatakan bahwa hukum harus menjadi alat pembatas kekuasaan, bukan alat justifikasi kekuasaan. Menurut Raz, hukum harus memiliki prinsip-prinsip seperti kejelasan, kestabilan, dan pembatasan kewenangan agar tidak digunakan secara sewenang-wenang oleh penguasa. Prinsip ini sangat relevan ketika membahas kedudukan Perpres, terutama dalam sistem hukum Indonesia pasca revisi UU No. 12 Tahun 2011 menjadi UU No. 13 Tahun 2022. Dalam konteks ini, Perpres yang kini sejajar dengan PP menunjukkan perubahan struktur hukum yang berpotensi melemahkan prinsip-prinsip *Rule of Law* jika tidak diiringi pembatasan normatif yang jelas.

Joseph Raz menekankan pentingnya kejelasan hukum (*legal clarity*) dan keterbukaan terhadap pengawasan sebagai pilar utama dari *Rule of Law*. Dalam penelitian ini, kedudukan Perpres yang semakin kuat berpotensi melanggar dua prinsip tersebut, khususnya karena Perpres dapat diterbitkan langsung oleh Presiden tanpa partisipasi legislatif. Keadaan ini dapat menimbulkan masalah serius apabila Perpres mengatur materi hukum yang seharusnya menjadi ranah undang-undang, karena publik tidak memiliki ruang partisipasi dan pengawasan yang memadai terhadap pembentukannya. Teori Raz juga menyatakan bahwa hukum seharusnya tidak digunakan untuk memperkuat kekuasaan, melainkan sebagai pedoman dalam membatasi tindakan kekuasaan. Perubahan kedudukan Perpres dari subordinat menjadi sejajar dengan PP, tanpa landasan pembatasan substansi materi muatannya, secara tidak langsung menciptakan celah hukum bagi eksekutif untuk mengatur bidang-bidang strategis tanpa pengawasan legislatif. Ini bertentangan dengan *principle of limited government* yang menjadi inti dari *Rule of Law*.

Dalam praktiknya, pemerintah seringkali menerbitkan Perpres untuk menangani isu-isu besar, seperti pandemi Covid-19, sebagaimana tertuang dalam Perpres No. 82 Tahun 2020. Peraturan ini memberikan kewenangan luar biasa kepada lembaga yang tidak sepenuhnya berada dalam kontrol legislatif. Secara teoritik, hal ini tidak selaras dengan konsep *Rule of Law* dari Raz yang menekankan bahwa setiap bentuk kekuasaan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan diawasi oleh lembaga independen. Lebih lanjut, Raz menekankan bahwa hukum harus dipublikasikan dan diketahui terlebih dahulu sebelum diberlakukan (*prospective and public laws*). Dalam konteks Indonesia, beberapa Perpres dikeluarkan dan diberlakukan dengan sangat cepat tanpa proses deliberatif yang terbuka. Proses ini dapat mengaburkan prinsip transparansi hukum yang dijunjung dalam *Rule of Law*. Ketika regulasi dibuat secara tertutup atau tanpa partisipasi masyarakat, keabsahan moral dan legal dari hukum tersebut dipertanyakan.

Kecenderungan tersebut menunjukkan bahwa Perpres tidak hanya berperan sebagai pelaksana teknis, tetapi juga menjadi sumber hukum

yang menetapkan norma baru. Ini bertentangan dengan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 yang menegaskan bahwa Perpres tidak boleh mengandung substansi hukum kecuali jika secara tegas didelegasikan oleh undang-undang. Menurut prinsip *Rule of Law* Raz, legalitas suatu tindakan pemerintah harus selalu bersumber pada otoritas hukum yang sah, bukan pada diskresi semata. Joseph Raz juga menyatakan bahwa struktur hukum harus konsisten dan stabil (*stability of law*), agar warga negara dapat merencanakan tindakannya dengan yakin dan tanpa kekhawatiran. Ketika kedudukan Perpres berubah secara substansial tanpa pembatasan jelas, maka akan terjadi ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*). Warga negara dan pelaku usaha akan kesulitan memahami hukum mana yang berlaku dan bagaimana ia diberlakukan, yang pada akhirnya melemahkan kepercayaan terhadap sistem hukum itu sendiri.

Dalam hasil survei terhadap 30 akademisi, mayoritas berpendapat bahwa Perpres sebaiknya hanya digunakan untuk pelaksanaan teknis kebijakan, bukan penetapan norma baru. Ini menunjukkan kesadaran akan pentingnya membatasi kekuasaan eksekutif sesuai prinsip *Rule of Law*. Pandangan ini sejalan dengan konsep formal *legality* dari Raz, di mana hukum harus tunduk pada prosedur pembentukan yang ketat dan tidak boleh dibuat berdasarkan kepentingan subjektif penguasa. Ketidakterbukaan dalam penerbitan Perpres juga berkonsekuensi pada pengabaian prinsip *non-arbitrary power* dalam teori *Rule of Law*. Raz secara tegas menolak segala bentuk kekuasaan yang digunakan secara sewenang-wenang, tanpa dasar hukum yang objektif dan prosedur yang transparan. Oleh karena itu, dalam konteks Indonesia, penguatan peran Mahkamah Agung untuk melakukan *judicial review* terhadap Perpres menjadi sangat penting untuk menjaga supremasi hukum.

Pembahasan Undang-Undang

Dalam sistem hukum Indonesia, struktur peraturan perundang-undangan didesain secara hierarkis guna menciptakan kepastian dan konsistensi hukum. Namun, kedudukan Peraturan Presiden (Perpres) sering kali menjadi polemik ketika dikaitkan dengan batas kewenangan normatif Presiden dalam membuat aturan. Permasalahan muncul ketika Perpres mengatur hal-hal yang seharusnya menjadi kewenangan undang-undang atau peraturan delegatif lainnya. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji secara kritis bagaimana Perpres ditempatkan dalam hierarki hukum dan sejauh mana konstitusi memberikan batas kewenangan tersebut. Dalam mengkaji kedudukan Perpres, *stufenbau theory* dari Hans Kelsen menjadi landasan penting. Teori ini menyatakan bahwa norma hukum memiliki susunan bertingkat, di mana norma yang lebih rendah harus tunduk pada norma yang lebih tinggi. Berdasarkan teori ini, Perpres harus tunduk pada undang-undang dan tidak boleh melampaui atau bertentangan dengan norma di atasnya. Namun dalam praktik, sering ditemukan Perpres yang substantif mengatur hal-hal yang belum atau

bahkan tidak diatur dalam UU, sehingga menimbulkan celah dalam sistem hierarki tersebut.

Dalam banyak kasus, Perpres tidak selalu berdiri sebagai peraturan pelaksana dari undang-undang, melainkan menjadi semacam regulation by *necessity* yang dibuat dalam kekosongan hukum. Padahal, dalam prinsip *delegated legislation*, produk hukum eksekutif harus mendapatkan pendelegasian yang eksplisit dari legislasi utama (UU). Ketika Perpres tidak mendapat delegasi yang jelas, maka potensi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh eksekutif terbuka lebar, mengingat tidak adanya mekanisme pengujian langsung kecuali melalui *judicial review* di Mahkamah Agung yang bersifat terbatas. Prinsip *rule of law* menekankan pentingnya legalitas dalam setiap tindakan pemerintah, termasuk dalam pembuatan regulasi. Perpres yang dibuat tanpa dasar atau melebihi pendelegasian dari undang-undang berpotensi melanggar prinsip legalitas. Dalam konteks ini, Presiden sebagai kepala eksekutif seharusnya tidak memiliki kewenangan yang luas untuk membuat peraturan normatif tanpa pengawasan legislatif atau batasan hukum yang ketat.

Walaupun secara formil Perpres disebut dalam hierarki peraturan perundang-undangan, kenyataannya penggunaannya sering kali inkonsisten. Beberapa Perpres dijadikan dasar hukum utama dalam kebijakan strategis nasional, yang seharusnya membutuhkan legitimasi lebih kuat melalui pembentukan UU. Ketidaktegasan dalam UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022 juga membuka ruang tafsir yang luas bagi Presiden untuk membuat peraturan yang bersifat normatif, bukan sekadar administratif. Agar tidak terjadi overlapping dan ketimpangan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif, diperlukan penegasan batas konstitusional terhadap fungsi dan materi muatan Perpres. Selain itu, dibutuhkan pembatasan melalui parameter hukum yang jelas, misalnya jenis norma yang boleh diatur melalui Perpres, serta mekanisme pengawasan materiil yang lebih terbuka dan partisipatif. Ini penting untuk menjaga keseimbangan antar cabang kekuasaan negara dan memastikan tidak ada supremasi sepihak dalam pembentukan hukum.

Secara teoritis, kedudukan Perpres dalam hierarki hukum Indonesia harus dikaji ulang dengan mempertimbangkan teori norma bertingkat dan prinsip negara hukum. Perpres seharusnya menjadi peraturan pelaksana administratif, bukan menjadi instrumen legislasi alternatif. Ketika kewenangan Presiden dalam membuat Perpres tidak dibatasi secara ketat, maka hal ini berpotensi mengaburkan batas antara legislatif dan eksekutif, yang pada akhirnya melemahkan prinsip demokrasi dan supremasi hukum itu sendiri.

Lebih dari itu, dalam perspektif teori Raz, hukum bukan hanya sekadar produk normatif, tetapi juga sebuah sistem moral yang mengatur bagaimana kekuasaan dijalankan secara etis dan adil. Maka dari itu, revisi UU No. 13 Tahun 2022 seharusnya tidak hanya memperhatikan struktur hierarki, tetapi juga memperjelas substansi dan batasan kewenangan Perpres, agar sesuai dengan prinsip moralitas hukum seperti yang ditegaskan Raz. Penelitian ini menunjukkan bahwa Perpres telah berkembang menjadi instrumen hukum strategis, namun perkembangan ini belum diikuti oleh pembaruan mekanisme pengawasan dan pembatasan substansinya. Hal ini memunculkan ketidakseimbangan dalam tata kelola kekuasaan negara, yang berpotensi melanggar prinsip keadilan dan kesetaraan di hadapan hukum. Raz menekankan bahwa *Rule of Law* harus menjamin kesetaraan semua warga negara di bawah hukum, termasuk pejabat negara.

Apabila kecenderungan ini terus berlanjut, maka sistem hukum Indonesia akan bergerak menjauhi prinsip *governance under law* dan menuju ke arah *governance by decree*, yang ditandai dengan dominasi keputusan eksekutif tanpa kontrol legislatif. Ini adalah bentuk kemunduran hukum dalam pandangan Raz yang sangat mengedepankan posisi hukum sebagai pengendali kekuasaan, bukan sebagai alat legitimasi kekuasaan. Kebutuhan akan revisi yang memperjelas kedudukan dan fungsi Perpres dalam sistem hukum Indonesia sangat mendesak. Dalam hal ini, teori *Rule of Law* dari Raz dapat dijadikan acuan normatif untuk membangun sistem pembentukan regulasi yang taat pada prinsip keadilan, transparansi, dan pembatasan kekuasaan. Setiap penyusunan peraturan, termasuk Perpres, harus mengikuti prinsip hukum yang rasional dan dapat dipertanggungjawabkan.

Gambar struktur hierarki perundang-undangan pasca UU No. 13 Tahun 2022 yang menempatkan Perpres sejajar dengan PP dapat menimbulkan ambiguitas apabila tidak ada pemisahan fungsi yang tegas. Oleh sebab itu, prinsip *clarity and certainty of law* dari Raz harus dijadikan dasar dalam meninjau kembali posisi Perpres secara sistemik dalam regulasi nasional. Dengan demikian, teori *Rule of Law* Joseph Raz memberikan kerangka konseptual yang kuat dalam menganalisis implikasi perubahan posisi Perpres. Penelitian ini menegaskan bahwa penguatan fungsi Perpres harus dibarengi dengan penguatan prinsip hukum yang membatasi kewenangan dan menjamin keadilan. Jika tidak, maka perubahan hukum hanya akan menjadi sarana ekspansi kekuasaan yang bertentangan dengan cita-cita negara hukum demokratis.

Penutup

Peraturan Presiden memiliki kedudukan hukum yang penting dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022.

Temuan ini mengindikasikan bahwa meskipun Peraturan Presiden merupakan bentuk pengaturan yang berasal langsung dari kekuasaan eksekutif, namun keberadaannya tetap harus tunduk pada prinsip legalitas dan hirarki norma hukum. Penempatan Peraturan Presiden dalam hierarki tersebut masih menimbulkan problematika dalam praktiknya, terutama terkait ruang lingkup kewenangan dan potensi *overlapping* dengan jenis peraturan lain yang lebih tinggi.

Oleh karena itu, diperlukan kejelasan normatif dan pembatasan yang tegas agar tidak terjadi perluasan kewenangan presiden secara sewenang-wenang. Gagasan ke depan adalah perlunya revisi menyeluruh terhadap tata urutan perundang-undangan dan mekanisme pengujiannya agar selaras dengan prinsip negara hukum yang demokratis.

Daftar Pustaka

- Bellamy, R., & Castiglione, D. (2019). *From the Rule of Law to the Rule of Laws*. Oxford University Press.
- Dyzenhaus, D., & Thorburn, M. (2021). *Philosophical Foundations of Constitutional Law*. Oxford University Press.
- Endicott, T. (2021). *Law and Language: Current Legal Issues Volume 22*. Oxford University Press.
- Fuller, L. L. (2019). *The Morality of Law (Revised Edition)*. Yale University Press.
- Raz, J. (2019). *The Authority of Law: Essays on Law and Morality (2nd ed.)*. Oxford University Press.
- Stone Sweet, A. (2020). *The Constitution of Judges and the Rule of Law*. Oxford University Press.
- Cownie, F., & Bradney, A. (2018). *Exploring the Legal in Socio-Legal Studies*. Bloomsbury Publishing.
- Hutchinson, T. (2021). *Legal Research and Writing*. Cambridge University Press.
- Mertz, E., Macaulay, S., & Mitchell, T. (2020). *Law in Action: A Socio-Legal Reader*. Foundation Press.
- Amancik. (2023). Urgensi Pembatasan Kewenangan Presiden Dalam Mengeluarkan Peraturan Presiden Melalui Revisi Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Vol. 32 No. 1, Januari.
- Esfandiari, Fitria. (2018–2019). Problematika Pendelegasian Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Vol. 26 No. 2, September–Februari.

- Husen, Ahmad. (2019). Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan. Vol. 3 No. 1, Mei.
- Monteiro, Josef M. (2020). Polemik Peraturan Presiden dalam Sistem Hierarki Norma Hukum.
- Sayudi, Akbar. (2022). Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagai Delegation of Rule Making Power. Jurnal Pelita Ilmu, Vol. 16 No. 02, Oktober.
- Setiawan, Indra, S.H., M.H. (2022). Meninjau Kembali Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan. Vol. 2 No. 1, Agustus.

